Conseil des collèges

LES ACCORDS QUÉBEC-OTTAWA EN MATIÈRE DE FORMATION DE LA MAIN-D'OEUVRE ET LEUR IMPACT SUR L'ÉDUCATION DES ADULTES AU COLLÉGIAL

Avis au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Québec

86-05366/

LES ACCORDS QUÉBEC-OTTAWA EN MATIÈRE DE FORMATION DE LA MAIN-D'OEUVRE ET LEUR IMPACT SUR L'ÉDUCATION DES ADULTES AU COLLÉGIAL

Avis au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

No 86-62
Conseil des collèges
Février 1986

ISBN: 2-550-12888-0

Dépôt légal - Premier trimestre 1986
Bibliothèque nationale du Québec

Les accords Québec-Ottawa en matière de formation de la main-d'oeuvre et leur impact sur l'éducation des adultes au niveau collégial

A l'été 1985, le ministère fédéral de la main-d'oeuvre rendait publiques ses nouvelles orientations en matière de formation de la main-d'oeuvre.

En effet, les accords Québec-Ottawa sur les programmes fédéraux se termineront en mars 1986 et les deux gouvernements devront, d'ici avril, conclure une nouvelle entente.

L'enjeu des changements proposés par le fédéral porte à la fois sur les mécanismes québécois de planification et de programmation de l'ensemble de la formation de la main-d'oeuvre au Québec, et sur le rôle confié au réseau public d'éducation en matière de formation professionnelle des adultes.

Le Conseil des collèges croit important d'intervenir à ce moment-ci, avant qu'il ne soit trop tard, pour saisir le gouvernement et le public des impacts majeurs de certains éléments de la proposition fédérale.

Cette question préoccupe le Conseil des collèges depuis plusieurs années. Déjà, en 1983, un avis était communiqué au ministre de l'Éducation sur les frais exigés, dans les collèges, à l'éducation des adultes. Et dans son rapport sur le Cégep de demain, publié en janvier 1985, le Conseil recommandait qu'on reconnaisse plus explicitement l'éducation des adultes dans la Loi des collèges et qu'on assure graduellement l'accès gratuit. Enfin, en juillet 1985, la présidente du Conseil écrivait au ministre Flora Macdonald pour lui demander de ne pas mettre en application, sans

consultation avec le Québec, les projets dont il est précisément question dans le présent avis.

1. La situation actuelle

Jusqu'ici, le ministère fédéral de l'Emploi et de l'Immigration contribuait de quatre façons au développement de la formation des adultes au Québec (cf. Tableau 1) via le programme national de formation: par une aide à la formation offerte par les établissements d'enseignement; par une contribution à la formation en entreprise, appelée formation industrielle; par une contribution à la modernisation des installations de formation via la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles (CACP) et, enfin, par le paiement d'allocations hebdomadaires à un certain nombre de stagiaires inscrits à temps complet. En fait, cet accord Canada-Québec sur la formation professionnelle des adultes est capital sur le plan financier car il représente à lui seul un montant de plus d'un quart de milliard de dollars, soit 65% de la contribution totale d'Ottawa à la formation des adultes au Québec.

Dans le cadre des accords 1982-1986, le réseau collégial a obtenu au cours des quatre dernières années une contribution financière fédérale importante pour l'éducation des adultes. En 1984-1985, cet apport fédéral au financement direct de la formation des adultes au niveau collégial représentait une somme de plus de $40 millions. Globalement, selon un rapport du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu paru en janvier 1985*, la contribution fédérale équivalait,

---

* La formation professionnelle des adultes au Québec, MMSR, Québec, janvier 1985.

TABLEAU 1

Contribution fédérale annuelle
à l'éducation des adultes au Québec
(année de référence 1985) *
dans le cadre des accords Canada-Québec

---

1. L'aide à la formation en établissement (éducation des adultes)

1.1 Coûts de base:

- réseau secondaire . . . . . $25 millions
- réseau collégial. . . . . $ 5 millions
- commissions de formation professionnelle . . . . . $16 millions
- infrastructure ministérielle. . . . . $ 9 millions

Sous-total: $55 millions (40%)

1.2 Frais de formation à temps complet et à temps partiel

- réseau secondaire . . . . . $57.9 millions
- réseau collégial. . . . . $24.1 millions

---

* Ce tableau exclut trois autres sources de versements fédéraux à l'éducation des adultes, à savoir: les accords fiscaux sur l'enseignement post-secondaire, le régime d'assistance publique du Canada et les programmes canadiens de prêts aux étudiants ou d'aide à l'apprentissage de la langue seconde.

. autres. . . . . $12.0 millions

Sous-total: $84 millions (60%)

TOTAL: . . .$139 millions

2. L'aide à la formation en entreprise

Référence 1984. . . . . .$35 millions

3. La Caisse d'accroissement des compétences
(Aide à la modernisation des installations de formation)

(1985-1986: Réclamations)

. réseau public secondaire . . . . $ 5.0 millions

. réseau public collégial. . . . . $12.5 millions

Total . . . .$17.5 millions

GRAND TOTAL *:. . . . . $191.5 MILLIONS

---

* Ce total exclut les allocations versées aux stagiaires inscrits à plein temps: il s'agit pour les réseaux secondaire (75%) et collégial (25%) d'une somme annuelle approximative de $40 millions dont la moitié provient des fonds d'assurance-chômage.

en 1984-1985, à 41% des dépenses publiques consacrées au Québec en éducation des adultes.

Grâce à ces fonds fédéraux et avec le support des Commissions de formation professionnelle, les cégeps ont offert, en 1984-1985, des cours à 26,000 adultes, dont 5,100 étaient inscrits à temps complet.

Il faut toutefois souligner que les cours offerts aux adultes et financés par cet accord Québec-Ottawa ne constituent pas les seules activités d'éducation des adultes organisées par les cégeps. Selon les statistiques du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, les quarante-quatre cégeps ont accueilli, en 1983-1984, 100,800 adultes, soit 79,000 inscrits à temps partiel et 21,800 à temps complet*. Un important sondage réalisé par Statistique Canada en janvier 1984 indique pour sa part que 91,000 adultes participaient à des formations à temps partiel dans les cégeps du Québec et 7,000 autres à temps complet.

Le support financier qu'apporte le gouvernement du Québec à l'éducation des adultes en enseignement collégial est axé en grande partie sur les programmes réguliers et sur la formation générale (temps complet et temps partiel); quant aux sommes fédérales, elles servent à financer des cours à temps complet

---

* 79% de ces 21,800 adultes sont intégrés à l'enseignement régulier. "Un adulte sur cinq", Statistique Canada, novembre 1984.

et à temps partiel, principalement dans le champ de la formation professionnelle, ainsi qu'à offrir, via les Centres de main-d'oeuvre du Canada (CMC), des allocations hebdomadaires à un certain nombre de stagiaires inscrits à temps complet.

2. Bref rappel historique

C'est depuis 1967 que le gouvernement fédéral signe des ententes avec les provinces, dont le Québec, pour mettre en oeuvre, en collaboration avec les ministères provinciaux, des programmes de formation de la main-d'oeuvre au pays, soit la formation en institution (Programme de formation de main-d'oeuvre du Canada: PFMC) ou la formation en industrie (Programme de formation en industrie de la Main-d'oeuvre du Canada: PFIMC). Ces programmes furent reconduits à toutes fins pratiques tous les trois ans, jusqu'en 1982.

Cette année-là fut capitale pour l'éducation des adultes au Québec. C'est en effet en février 1982 que la Commission Jean publiait son important rapport recommandant que le Québec exerce pleinement sa juridiction en ce domaine et se donne les mécanismes requis d'une table d'option. Quelques mois plus tard, en juillet 1982, le Parlement fédéral adoptait la Loi nationale sur la formation, abrogeant celle de 1967 sur la formation de la main-d'oeuvre. Au mois d'octobre suivant était signé l'accord Québec-Ottawa 1982-1985 sur la formation de la main-d'oeuvre, accord qui fut récemment prolongé d'un an, jusqu'en octobre 1986.

Cet accord 1982-1986 introduisait deux changements majeurs par rapport aux orientations passées: la priorité aux professions d'importance nationale d'une part, et d'autre part, la

création d'une Caisse d'accroissement des compétences professionnelles*. Cet accord amorçait deux autres virages importants, à savoir, un ralentissement de l'aide à la formation en institution et, inversement, une hausse de l'aide financière à la formation en entreprise.

Deux ans plus tard, en février 1984, le Québec déposait à son tour son orientation par l'adoption d'un énoncé gouvernemental sur l'éducation des adultes. On y affirme la compétence constitutionnelle du Québec en matière d'éducation et d'éducation des adultes. On y établit un nouveau partage de responsabilités entre le ministère de l'Éducation et celui de la Main-d'oeuvre, celui-ci devenant responsable de la planification de la formation professionnelle des adultes. On y reconnaît la diversité des lieux de formation (écoles, entreprises, associations volontaires, médias) et on fait appel à la concertation entre ces agents. Enfin, on accorde la priorité au financement de l'éducation des adultes dans le réseau public d'éducation.

Quant à l'enseignement collégial, on entend ouvrir davantage les établissements aux adultes au même titre qu'aux jeunes, et on prévoit la mise en place de programmes courts: certificats d'études collégiales, diplômes de perfectionnement.

---

* Cette caisse sera remplacée plus tard par un programme d'aide à l'innovation, programme auquel les cégeps ont accès, au même titre que d'autres institutions ou entreprises.

C'est alors en février 1985 que l'on convoque la conférence fédérale-provinciale de Regina où les participants fédéraux et provinciaux s'entendent pour reconnaître notamment l'urgence de développer la formation de la main-d'oeuvre et la nécessité d'une concertation fédérale-provinciale en cette matière.

3. La proposition fédérale

Malgré cette entente, les nouvelles orientations fédérales amorcées timidement en 1982 prennent le dessus. En juin 1985, sans accord préalable avec le Québec et malgré la demande pressante de la titulaire du ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu de l'époque, le gouvernement fédéral lance publiquement de façon unilatérale ses nouvelles orientations.

Cette proposition implique un changement en profondeur. Elle remet en cause les programmes actuels de formation en établissement et de formation en industrie, ainsi que la Caisse d'accroissement des compétences professionnelles. Cette proposition comporte essentiellement deux séries de programmes: l'une axée sur le soutien à l'emploi et l'autre reliée à la formation comme telle. Dans cette dernière série, la priorité est accordée à la formation en entreprise, alors que la formation des adultes en institution ou en établissement devient une solution résiduelle pour les cas où l'entreprise ne pourra elle-même répondre aux demandes de formation.

La proposition fédérale comporte aussi la mise en place par Ottawa de nouvelles structures régionales et locales de consultations et d'analyse des besoins du marché du travail.

Concrètement, cela signifie que cinq modifications sont apportées à l'éducation des adultes dans le réseau collégial:

1) La disparition, lors de la deuxième année de l'entente, du programme de support financier fédéral au réseau public d'éducation des adultes: cela vise en particulier son infrastructure, soit une diminution sur trois ans de la somme de cinq millions de dollars pour les équipes de base des services d'éducation des adultes;

2) Une diminution, d'ici trois ans, de 40% du volume de formation en établissement financé par le fédéral et conséquemment, des allocations des stagiaires;

3) Un renversement des priorités où l'éducation des adultes, dans les cégeps et les commissions scolaires, devient résiduelle, alors que la formation subventionnée en entreprise revêt un caractère prioritaire;

4) La subordination complète des services d'éducation des adultes des cégeps, quant aux fonds de formation de main-d'oeuvre, aux commandes passées par les mécanismes fédéraux d'analyse des besoins du marché du travail;

5) La remise en cause des efforts actuels de concertation régionale: commissions scolaires régionales, cégeps et commissions de formation professionnelle.

4. Les choix pour le Québec et leurs conséquences sur le développement de l'éducation des adultes dans les cégeps

4.1 La contre-proposition québécoise

Face aux propositions fédérales, le ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu a mandaté ses négociateurs en vue de l'élaboration d'une contre-proposition. Certains des éléments de celle-ci, reliés aux programmes de soutien à l'emploi, ont fait l'objet d'une entente de principe où le réseau québécois des Commissions de formation professionnelle se voit réservé un certain rôle, alors qu'une harmonisation est prévue entre les programmes fédéraux et provinciaux similaires de soutien à l'emploi.

C'est toutefois l'impasse sur trois points majeurs:

- les programmes de formation pour personnes en emploi;
- la formation en établissement;
- la mise sur pied de comités consultatifs par le gouvernement fédéral.

Cette impasse est d'ailleurs d'autant plus grande que l'Ontario, sans consultation ni concertation, signait, le 27 novembre dernier, un accord avec le fédéral selon les termes mêmes et les orientations de la proposition d'Ottawa.

Sur ces trois points, le Québec fait la proposition suivante:

1) Quant à la formation pour personnes en emploi (programmes "acquisition de compétences" et "pénurie de la main-d'oeuvre"), comportant un budget possible de $15 millions de dollars, le Québec en revendique le contrôle pour éviter les dédoublements inutiles dans la gestion des mêmes programmes et en raison du fait que l'éducation est de juridiction provinciale.

2) Quant à la formation en établissement, le Québec propose une solution de compromis selon laquelle le gouvernement fédéral reconnaîtrait les coupures réalisées dans ce programme au cours des dernières années, en réaugmentant tout le budget de 10% par rapport à 1985-1986 et en l'indexant par la suite de 5%. Pour sa part, le Québec s'engagerait à consacrer, d'ici trois ans, 40% de cette somme à des formations en établissement. Ces formations seraient demandées par les entreprises dont les employés auraient été consultés à cette fin (formation sur mesure).

3) Le Québec demande au gouvernement fédéral de retirer sa proposition de créer des comités locaux de consultation, qui feraient double emploi avec le réseau québécois des Commissions de formation professionnelle (CFP).

Il faut souligner qu'Ottawa refuse jusqu'à maintenant les trois contre-propositions québécoises.

4.2 Les enjeux

La proposition fédérale de 1985 remet en cause certaines orientations de base du Québec en matière de formation de la main-d'oeuvre.

1) Notons en premier lieu le rôle prépondérant du Québec en éducation des adultes. Or cette prépondérance s'impose d'un point de vue constitutionnel. On ne peut remettre en question la responsabilité reconnue des provinces en matière d'éducation et de développement des ressources humaines. Mais ce rôle premier du Québec en éducation des adultes est aussi rendu nécessaire pour prendre en compte le caractère spécifique du marché du travail québécois ainsi que les besoins socio-économiques et culturels propres à cette province.

2) La proposition fédérale renverse aussi la priorité que le Québec a toujours prônée du financement de l'éducation des adultes dans les établissements d'enseignement. La proposition d'Ottawa conduirait le Québec à ne considérer la formation en établissement qu'à titre de recours résiduel lorsqu'une entreprise décidera bien d'y faire appel. Une telle approche ferait fi des investissements faits au Québec depuis 1967 dans le réseau public d'éducation des adultes, c'est-à-dire les quelque 110 services d'éducation des adultes des commissions scolaires et des cégeps.

   Le maintien de cette priorité est d'autant plus important que le principal fournisseur d'emplois au Québec, à savoir la petite ou moyenne entreprise,

pourra difficilement remplir le mandat que lui confère la proposition fédérale en lui transférant la responsabilité en matière de formation de la main-d'oeuvre.

Le Conseil, à cet égard, tient à rappeler la garantie que peut donner un réseau public d'éducation en matière d'accessibilité à une formation professionnelle de qualité pour les adultes.

3) La proposition fédérale risque aussi d'avoir un impact négatif sur les infrastructures québécoises de planification et de programmation de la formation de la main-d'oeuvre. Depuis plus d'une décennie, le Québec a construit un réseau de commissions consultatives régionales de formation professionnelle (CFP) chargées d'analyser les besoins du marché du travail.

   De plus, nous nous sommes donné, dans chacun des établissements d'enseignement collégial, un service d'éducation des adultes capable de programmer des formations créditées ou sur mesure. Ce sont ces acquis et ces investissements cumulés qui sont remis en cause par le projet fédéral.

4) Enfin, le Conseil rappelle l'importance de continuer à combler, par des activités de rattrapage ou de formation de base, le retard de la main-d'oeuvre québécoise en matière de scolarisation. A cela s'ajoute la nécessité d'actions pour rendre les métiers non traditionnels accessibles aux femmes et pour permettre aux immigrants de mieux s'intégrer au Québec.

> Sans les rejeter, la proposition fédérale considère ces objectifs d'une "formation appelée générale" comme non prioritaires. Le Conseil des collèges estime que l'impact social des coupures et des réorientations annoncées est lourd de conséquences pour le Québec et mérite une intervention vigoureuse de la part du ministre de l'Enseignement supérieur.

Sans nier le rôle complémentaire de la formation en entreprise, le Conseil des collèges prétend qu'il faut plus que jamais développer l'éducation des adultes au niveau collégial et assurer les moyens de ce développement. Le scénario de décroissance de l'éducation publique des adultes est à contre-courant des besoins et de la rentabilité de l'argent investi depuis 1967.

Il est urgent que les services d'éducation aux adultes (SEA) des collèges puissent s'ouvrir de plus en plus aux divers besoins des adultes pour leur offrir autant des enseignements crédités mieux adaptés que des formations programmées sur mesure, suite à un diagnostic des besoins d'un milieu. Or, ces services ne pourront relever ce défi qu'à condition d'avoir l'expertise et les ressources stables requises pour accueillir ces nouvelles demandes provenant des Commissions de formation professionnelle, les traduire en objectifs d'apprentissage, élaborer sur mesure les programmes ad hoc, réaliser les concertations nécessaires avec les départements du Collège, organiser la formation et, aux termes, en faire l'évaluation.

En fait, ce nouveau type d'intervention éducative ne répondra aux exigences de qualité attendues du cégep que dans la mesure où les services d'éducation aux adultes (SEA) se donneront les équipes-supports nécessaires.

5. Recommandations

Aussi, étant donné la teneur de la proposition fédérale en matière de formation de la main-d'oeuvre, étant donné les conséquences de ces choix pour l'éducation, et en particulier pour l'éducation des adultes au Québec, et considérant l'expertise et les infrastructures déjà en place au Québec pour le développement des ressources humaines, le Conseil des collèges recommande au ministre de l'Enseignement supérieur:

1) D'intervenir rapidement auprès du ministre de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu pour que le Québec, dans le cadre des accords 1986-1989 sur la formation de la main-d'oeuvre, refuse les éléments de la proposition fédérale qui:

   . diminuent ou limitent les responsabilités actuelles du Québec touchant la formation et le développement des ressources humaines, plus particulièrement la coordination de la planification et la gestion de cette formation;

   . remettent en question l'existence même du programme actuel d'aide à la formation en établissement et, donc, du financement de l'éducation des adultes dans les services d'éducation des adultes (SEA) des cégeps: coûts de base, frais de formation, mesures d'aide financière requise pour les stagiaires;

. risquent de mettre en cause la priorité québécoise actuelle accordée à la formation de base et à la formation générale préparatoires à la formation professionnelle.

2) De voir à renforcer le développement de l'éducation des adultes dans les cégeps, de façon à ce que les services d'éducation des adultes (SEA) puissent mieux répondre, dans un souci de qualité d'éducation, aux diverses demandes spécifiques de formation des adultes: tant l'éducation des adultes conduisant à une certification que les divers types d'interventions éducatives élaborées sur mesure pour répondre aux besoins de milieux spécifiques.

CONSEIL DES COLLÈGES
1985-1986

PRÉSIDENT: Yvon Morin

MEMBRES:

AMYOT, Pierre
Directeur de la formation professionnelle
Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu

BERNATCHEZ-SIMARD, Janine
Vice-présidente Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux connexes

BÉLANGER, Paul
Président de la Commission de l'évaluation
Conseil des collèges

CORRIVEAU-GOUGEON, Martine
Chef divisionnaire du matériel et des achats
Bell Canada, Montréal

COTÉ, Claude
Conseiller syndical
Syndicat canadien de la fonction publique

DEMERS, Emile
Directeur des services pédagogiques
Collège de Valleyfield

DI MAULO, Vincent
Enseignant au Collège Bois-de-Boulogne

GAGNON, Manon
Etudiante
Collège Edouard-Montpetit

GOLDBLOOM, Sheila
Président du Conseil d'administration
Cégep Vanier

JALBERT, André
Directeur du Service de l'exploitation à la Fédération des caissses d'établissement du Québec

LAFLEUR, Marcel
Directeur général
Collège de la Région de l'Amiante

LECLERC, Gilles
Directeur des services pédagogiques
Collège Marie-Victorin

OUELLET, Thérèse
Directrice générale
Commission des écoles catholiques de Québec

PLOURDE, Bibiane
Enseignante au collège de l'Abitibi-Témiscamingue

SIMARD, Claude B.
Président de la Commission de l'enseignement professionnel
Conseil des collèges

VAN NESTE, André
Professeur
Département de métallurgie
Université Laval

VILLENEUVE, Jos
Président du Conseil d'administration
Cégep Limoilou

Rédaction
Paul Bélanger

Secrétaire du Conseil
Lucien Lelièvre